



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**EL TRABAJO EN CONFLICTO. Dinámicas y expresiones en el contexto actual**

BUENOS AIRES, 2, 3 Y 4 DE AGOSTO DE 2017

## **Grupo Temático N°9: Trabajo y estrategias productivas: externalización, tercerización y deslocalización**

**Coordinadores: Andrea Del Bono, Patricia Dávalos y Laura Perelman.**

---

### **La actividad portuaria en Caleta Olivia – Santa Cruz y su relación con el Desarrollo Local.**

**Autor/es: Marcelo Robledo\* Licenciado en Administración – Docente UACO**

**E – mails: mrobledo.uaco@gmail.com**

**Pertenencia institucional: Universidad Nacional de la Patagonia Austral - Unidad Académica Caleta Olivia**

#### **Presentación**

El desarrollo local, como herramienta de transformación social, requiere canalizar y promover el esfuerzo y trabajo de los diferentes actores sociales y aprovechar las potencialidades de los recursos que se disponen en el territorio. La provincia de Santa Cruz cuenta, bajo su administración política y operativa, con 5 puertos operables a lo largo de los 1.200 km de costa (incluyendo valiosos recursos costeros y marítimos) y además es la tercera provincia en términos de desembarque de captura marítima, configurando de esta forma la actividad portuaria como un recurso estratégico para el desarrollo.

En esta producción académica se abordará el caso del puerto Caleta Paula, ubicado en cercanía de la zona urbana de Caleta Olivia – zona norte de Santa Cruz, desde una perspectiva económica y social con la finalidad de poner en discusión las posibilidades y las limitaciones que tiene la actividad portuaria para consolidarse con un actor clave del desarrollo local. Este enfoque reviste particular interés ya que nos permite identificar los distintos procesos al interior de la operatoria portuaria y su impacto en la región, en un contexto regional dinámico y en una actividad compleja que depende de factores difíciles de proyectar y coordinar.

Presentamos en un primer apartado una síntesis de las principales características del modelo global de producción y del contexto regional socio económico de los últimos 30 años. Luego realizamos una descripción de la actividad portuaria y de las particularidades de los principales actores que intervienen en su operatoria tomando como referencia las zonas de influencias internas y externas



de los puertos (*Hinterland* y *Foreland*), las ventajas y oportunidades del transporte naval a partir del modelo “puerta a puerta” (Intermodalismo) y el desarrollo portuario. En un tercer apartado hacemos un análisis crítico de la actividad, sus actores y posibilidades para consolidar una agenda común de trabajo en función del desarrollo local. En el final de este trabajo, se plantean algunas cuestiones a efectos de generar un debate sobre posibles escenarios en proyección y propiciar una reflexión sobre los distintos actores involucrados en la actividad portuaria que se desarrolla en Caleta Olivia.

### **La “Nueva Economía” y su impacto en el Desarrollo**

La “nueva economía” o “economía de la sociedad del conocimiento” se caracteriza por el uso intensivo de la información y el conocimiento – incluso como factor productivo-, la globalización de la producción y del acceso al capital y la organización flexible en redes. En realidad, como sostiene Manuel Castell (2002), la nueva configuración global no solo afecta la economía sino también todas las demás dimensiones sociales.

La producción de bienes y servicios medulares de la economía, a cargo de corporaciones multinacionales, está globalizado. Las empresas de la nueva economía en general, particularmente estas últimas, tienen la flexibilidad para organizarse en redes internas y con otras empresas ubicadas en distintas regiones del mundo en torno a nodos. “Esta capacidad es tecnológica, basada en las telecomunicaciones, el transporte rápido y los sistemas de información. Es institucional, se basa en la desregulación, la liberalización y la privatización. Y es organizativa, basándose en la conexión en red de las empresas y en formas flexibles de dirección y trabajo” (Manuel Castell; 2002). Con lo cual, el nuevo modelo de producción se caracteriza por el flujo (materia prima, insumos, recursos, etc.) entre nodos dinámicos, asignando especial importancia a estos centros de distribución y coordinación.

En este mismo sentido, Francisco Albuquerque (2004) sostiene que la crisis del fordismo como modelo de acumulación y el desarrollo de nuevas formas flexibles de producción provocaron una importante reestructuración del sistema capitalista global y “cambios sustantivos en la organización productiva y en la gestión empresarial, junto al cuestionamiento de las anteriores formas de regulación socio-institucional”. Respecto de los cambios en las organizaciones, la producción estandarizada y a gran escala fue dando paso a una producción flexible y segmentada, con lo cual las PyMES comenzaron a ocupar un rol estratégico en la economía, muchas de ellas formadas por empresarios de la región y estos tienen un rol clave a la hora de pensar el desarrollo económico local.



A fines de la década del 70, en la región latinoamericana se comenzaba a evidenciar, junto con los procesos de redemocratización, descentralización del Estado y reconversión industrial, un cambio en el modelo de acumulación de capital reinante hasta ese momento, por el que conocemos actualmente, caracterizado por la apertura de la economía, la globalización de la competencia, la desregulación financiera, la reducción del costo laboral y la precarización de las relaciones salariales, la crisis en las instituciones gremiales, la flexibilización de los procesos productivos a través del uso intensivo de los recursos tecnológicos y la ausencia de actores encargados de definir políticas sobre el desarrollo local, entre otras. Estos cambios sustanciales a nivel económico, social y político han afectando, tanto el rol que tuvo lo regional, como las metodologías y prácticas a través de las cuales éste se manifestó en el pasado (Francisco Uribe Echevarría; 1990).

Respecto de las consecuencias que tiene esta nueva configuración económica global para el desarrollo de los países y de las macro regiones, Castells (2002) señala que “la lógica de la conexión en red del nuevo sistema global posibilita la integración en una red de cualquier cosa que sea valiosa, mientras que desconecta de la red todo aquello que no tiene valor o está devaluado, de acuerdo con los criterios dominantes en las redes globales de capital, información y poder”. Por lo tanto, el gran desafío que enfrentan las sociedades es valerse de distintas herramientas, como por ejemplo un programa de desarrollo económico local, para movilizar las potencialidades locales aprovechando las oportunidades de la globalidad para no quedar “desconectados” de estas redes. De esta forma, como bien señala Albuquerque (2004), cobra real importancia la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local como formas de ajuste productivo flexible en el territorio.

### **Principales cambios en Argentina y su relación con el Desarrollo Local**

Todo el proceso de cambio económico, político y socio cultural llevado a cabo en los países industrializados y más tarde en América Latina tuvo su impacto, con matices propios, en la Argentina. Los primeros indicios pueden citarse a fines de la década 70, con un régimen militar con pleno poder, con interrupción del modelo desarrollista de los ´60 caracterizado por la fuerte protección y promoción de la industria nacional y el crecimiento económico en base al fortalecimiento del mercado interno. En los primeros años de los ´80, y con la recuperación de la democracia, las tensiones producidas por estos cambios pusieron en evidencias “las diferencias entre las expectativas distributivas y sus posibilidades de viabilidad política- económica. Por otra parte, el proceso inflacionario y la deuda externa mostraron con todo el peso de la crisis, las características del proceso de acumulación y la



apropiación desigual de excedente” (Catenazzi, A. y Reese, E.; 2000). Pero fue en la década de los '90 donde claramente se terminó de consolidar el nuevo modelo neoliberal de producción.

La política económica que se implementó en los 90 tuvo como eje la apertura de la economía, la globalización de la competencia, la privatización de las empresas públicas, el desmantelamiento del aparato estatal y sus agentes reguladores, el ajuste fiscal y del gasto público tanto a nivel nacional, como provincial y municipal, la retirada del Estado Nacional como inversor y subsidiador de actividades económicas, la desregulación del mercado de trabajo, la concentración en grupos "oligopólicos" de las principales actividades productivas, entre otras medidas, produciendo diferentes impactos en las distintas actividades económicas en la región patagónica, dependiendo de su inserción en el mercado interno y externo (Rofman, A., s/f; Salvia, A., 1999). Estas políticas de corte neoliberal, “promocionadas” fuertemente por los organismos multilaterales de crédito, fueron implementadas bajo el supuesto de que el crecimiento económico equivaldría a desarrollo social o integral. Si bien es cierto se mejoraron algunos indicadores económicos (la reducción de la inflación y el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) del país, entre otros) la realidad fue que estas políticas no estuvieron asociadas a una mejora en la distribución de la riqueza provocando un claro aumento del desempleo y la pobreza e indigencia (Catenazzi y Reese, 2000).

La política privatizadora se implementó en la actividad portuaria y los puertos nacionales, con la misma lógica con la que se hiciera en YPF, Aerolíneas Argentinas, Entel, Obras Sanitarias, trenes, etc. Es decir, las deficiencias estructurales estaban dadas por la mala administración pública puesta en evidencia por la falta de inversión, excesivos costos en manos de obra, conflictos entre distintos sectores y balances con pérdidas económicas y financieras. Esta situación, más las restricciones para conseguir financiamiento internacional para mejorar las condiciones de infraestructura y las condiciones políticas económicas reinantes (esto es la vigencia de Ley de Reforma del Estado y Ley de Emergencia Económica) facilitaron la aprobación de la ley de actividades portuarias (Ley 24093 de 1992) que incluyó, entre otros aspectos, la transferencia del dominio, la administración o explotación a los estados provinciales y la posibilidad de privatización. De esta forma “el abandono de la planificación pública cediendo potestades y delegando atribuciones hacia abajo (provincias, municipios) se enmarca en un proceso de descentralización vía mercado que, además de activos, transfiere poder decisorio en torno al alcance y proyección de la infraestructura y los servicios que se proveen” (Gorenstein; 2005).

Por su parte Daniel Arroyo (1997) señala que “el impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha sido múltiple y, si bien ha generado un conjunto de nuevas oportunidades, también ha



enfrentado a los gobiernos municipales con un conjunto de nuevos problemas para los cuales no estaban preparados”. Por lo tanto, en ese contexto los municipios tenían (y tienen) un nuevo desafío: convertirse en actores centrales para el desarrollo económico local. Muchos han asumido los nuevos roles con distintas experiencias de participación ciudadana y desarrollo local. “Dentro de los nuevos estilos de gestión que implementaron las administraciones locales en los años 90, reaparece una de las herramientas de gobierno que el modelo neoliberal había intentado "eliminar" del instrumental de las políticas públicas: la planificación” (Catenazzi y Reese; 2000) o como señala Albuquerque (2004) cobra real importancia la reflexión sobre la planificación de estrategias de desarrollo local.

Si tomamos en cuenta los últimos 15 años, podemos mencionar que son otras las condiciones macro políticas y económicas en el marco de las cuales los actores locales deben llevar adelante sus estrategias de desarrollo. Ya que todo el proceso de consolidación del modelo económico de los 90's, se ve interrumpido como consecuencia de la grave crisis social y política de principios del siglo XXI (especialmente a fines del 2001) y a partir del año 2003 se evidencia un punto de inflexión como consecuencia de los nuevos lineamientos económicos, la consolidación de la política como agente de cambio y el fortalecimiento del rol estado<sup>1</sup>. Es decir que, independientemente de la valoración de las políticas llevadas adelante por el gobierno nacional en los últimos 12 años (mayo 2003 – diciembre 2015) queda en evidencia, a diferencia de los períodos anteriores especialmente los de la década del 90 donde el achicamiento del estado fue muy notorio, la fuerte presencia del estado en el territorio interviniendo en todas las dimensiones sociales incluido el desarrollo local o el desarrollo productivo económico.

Al respecto se puede mencionar que, más allá de los resultados obtenidos, del alcance y de la accesibilidad a los beneficios o del grado de aprovechamiento por parte de los actores locales, en este período se fomentó el desarrollo a través de diferentes instrumentos, herramientas y decisiones políticas que, en muchos casos, fueron claves para el diseño de las estrategias locales<sup>2</sup>.

En diciembre de 2015, asume un nuevo gobierno nacional, con marcadas diferencias ideológicas con la conducción anterior, respecto del rol del Estado y su intervención en la economía.

---

<sup>1</sup> Algunos ejemplos sobre este cambio de modelo: El redireccionamiento en la visión geopolítica del país, la renegociación de la deuda externa, la nacionalización de Aerolíneas Argentinas, cambio en el sistema previsional, el retorno de las paritarias, el control de la principal productora de hidrocarburos YPF, planes con fuerte orientación social, el fortalecimiento del mercado interno, etc.

<sup>2</sup> A título de ejemplo se destacan el desarrollo de parques industriales (conforme a datos del ministerio de Industria los parques industriales se quintuplicaron desde el 2003 con más de 400 predios donde funciona más de 5200 empresas con más de 127.000 trabajadores), de Polos y Clusters Tecnológicos, la implementación de programas en diferentes áreas como por ejemplo el Programa destinado a la financiación de capital de trabajo de las MIPYMES, el programa para el desarrollo regional y sectorial (PRODER), el programa de capacitación en cooperativismos (INAES), y otros programas detallados en Instrumento para el Desarrollo Productivo en la Argentina – Políticas de incentivos a la producción presentando por el Ministerio de Economía en el 2011.



Con lo cual, se generan nuevas expectativas sobre la generación de instrumentos y herramientas que promuevan el desarrollo en los territorios.

### **El desarrollo económico local como herramienta social**

Con la profundización de modelo flexible de producción global, comenzaron a surgir las primeras experiencias de desarrollo endógeno con la finalidad de propiciar el progreso social local a partir de la creación de empleo y reducción de la pobreza, en decir una reacción de los territorios a las consecuencias de la internacionalización de la economía. Respecto de la definición y alcance del desarrollo local, Vázquez Barquero (2009), sostiene que desarrollo es entendido como la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable en el que se aprovechan las capacidades territoriales, (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) en pos de mejorar las condiciones de vida de las personas radicadas en el territorio. Para lo cual es necesario intervenir en tres dimensiones, 1) económica: los empresarios regionales deben optimizar y hacer más eficientes sus factores productivos locales de manera tal de convertirse en la principal fuente de generación de empleo y de riquezas, 2) Sociocultural: la identidad cultural de todos los actores sociales (individuos y organizaciones) es la base del proceso de desarrollo; y finalmente 3) político-administrativa: Los actores políticos, el gobierno y el Estado deben promover las políticas territoriales que permitan crear un entorno económico favorable al desarrollo.

En relación con los objetivos generales del desarrollo económico local, Francisco Albuquerque (1997), menciona que deben estar orientados al aumento de la calidad y cantidad de empleo y a la equidad social, para ello se podrá transitar en los siguientes ejes estratégicos, 1) Transformación del sistema productivo local, incrementando su eficiencia y competitividad, 2) Fomento de la diversificación productiva local e incremento del valor agregado en las actividades económicas locales y 3) Sostenibilidad ambiental de las actividades locales. En este sentido, la innovación suele ser una herramienta clave para transformar el sistema productivo consolidando un empresariado más eficiente y competitivo. La diversificación, por su parte, incluye el desarrollo de actividades económicas emergentes, el fomento de nuevos proyectos dentro de una actividad económica consolidada, y también a nivel empresas, a través de la adecuación de su estructura para poder ofrecer servicios a dos o más actividades económicas.

Por otra parte, Daniel Arroyo (2002) puntualiza que “el desarrollo regional, además de pensar en el territorio, supone otras cuestiones: la más importante, es entender el concepto de desarrollo como la idea del crecimiento económico con impacto social”, es decir identificar aquellas actividades





económicas que puedan motorizar o generar un crecimiento económico con distribución del ingreso o con mejoras de las condiciones sociales. Vásquez Barquero (2009) sostiene que existen dos cuestiones centrales, el potencial de desarrollo existente en cada territorio y la capacidad de organización de los actores locales. Desde esta perspectiva, los territorios disponen de un conjunto de recursos, que constituyen su potencial de desarrollo, por ejemplo la estructura productiva, mercado de trabajo, conocimientos técnicos, capacidad empresarial, recursos naturales, etc. La zona norte de la provincia de Santa Cruz, esto es Caleta Olivia, Cañadón Seco, Pico Truncado, Koluel Kaike, Las Heras, Perito Moreno, Los Antiguos, Puerto Deseado, Jaramillo y Fitz Roy, tiene una estratégica y heterogénea matriz productiva que incluye un importante corredor petrolero (Cañadón Seco, Pico Truncado, Koluel Kaike y Las Heras)<sup>3</sup>, a pesar de la discusión sobre su impacto en las comunidades, un floreciente desarrollo minero sobre el macizo del Deseado (Perito Moreno y Puerto Deseado)<sup>4</sup>, una compleja actividad portuaria y pesquera (Puerto Deseado y Caleta Olivia)<sup>5</sup>, un tradicional proyecto agro turístico (Los Antiguos)<sup>6</sup> y en menor medida el potencial desarrollo de energías alternativas (Pico Truncado)<sup>7</sup> y de la actividad ganadera. En esta producción científica se profundizará en la actividad portuaria, concretamente el rol del puerto Caleta Paula (Caleta Olivia) para el desarrollo económico local.

En relación al segundo requerimiento esencial, podemos destacar que el desarrollo regional requiere que los actores públicos y privados ejecuten sus programas de inversión de manera coordinada. Si bien es cierto todas las dimensiones del desarrollo son importantes (Perfil económico, Territorio, circuitos económicos, modelos de gestión, políticas sociales, etc.), no obstante ello, “se podría asegurar que pueden estar dadas todas las condiciones para implementar exitosamente un programa de desarrollo local pero si no hay actores sociales involucrados y comprometidos, no se podrá lograr” (Arroyo; 2002). Los actores sociales para el desarrollo pueden ser organizaciones especializadas (Agencias de Desarrollo Local, Oficinas de Empleos, etc.), Organizaciones del Conocimiento (Escuelas, Universidades, etc.), Organizaciones Representativas (Gremios, Cámaras

---

<sup>3</sup> La explotación de hidrocarburos en la Cuenca del Golfo San Jorge, no solo es la principal actividad económica de la región, sino que también representa una parte importante de la producción total nacional. De la producción total nacional cerca del 50% se extrae de la Cuenca del Golfo San Jorge y la Zona Norte de la Provincia de Santa Cruz aporta más del 40%. Y por supuesto es la actividad que más le aporta en concepto de regalías a las arcas del gobierno provincial.

<sup>4</sup> Desde fines de los '90, Santa Cruz experimentó un importante cambio en su matriz productiva a partir del auge en minería metalífera y no metalífera, respaldada por las acciones llevadas a cabo por la empresa del estado FOMICRUZ. Si bien es cierto los emprendimientos se encuentran en distintas fases (Exploración, Estudios de Factibilidad, Desarrollo y Producción) no obstante ello, están generando una gran expectativa en toda la sociedad. Proyectos tales como San José Huevos Verdes, Cerro Negro, Cerro Moro, Yacimiento Don Nicolás y el conocido Cerro Vanguardia entre otros.

<sup>5</sup> A pesar de que Santa Cruz tiene operando 5 (cinco) puertos no se puede afirmar que se trate de una provincia con tradición portuaria. El puerto de mayor experiencia y actividad es el de Deseado, mientras que el puerto Caleta Paula es relativamente joven. En ambos puertos la actividad está jaqueada por los constantes conflictos, la disminución en la pesca y en el transporte de carga.

<sup>6</sup> El valle de Los Antiguos cuenta con un microclima (principal promotor del turismo) clave para desarrollo de la producción de frutas finas, particularmente cerezas. La comercialización se realiza en el mercado interno (en la región y el mercado central) y externo principalmente a Europa central.



Empresariales, etc.), Organizaciones Civiles (Uniones Vecinales, Iglesias, Clubes, etc.), pero sin lugar a dudas hay dos actores que son claves: Estado – Gobierno – Políticos y Empresariado Regional.

En definitiva, como sostiene Vázquez Barquero (2009), el Desarrollo Económico Local propicia la creación de caminos alternativos para la salida de crisis de las economías regionales. “Sus fortalezas residen en que es una estrategia que enfoca la cuestión del ajuste productivo con una visión territorial, lo que le permite dar soluciones concretas a los problemas específicos de los territorios, usando precisamente el potencial de desarrollo que no se utiliza a causa de la crisis”. El desarrollo busca, además del crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo sostenible, siendo clave el carácter participativo de las políticas y estrategias de desarrollo regional, en las que los actores locales y las redes territoriales, en general, participan en el diseño, la ejecución y control de las acciones y proyectos de desarrollo.

### **Los puertos en la nueva economía y su rol en el desarrollo**

Los puertos desde sus orígenes han representado desafíos y oportunidades para las sociedades. Éstos configuran un espacio de intercambio comercial y de socialización de culturas y personas, en definitiva “el puerto es frontera geográfica, tecnológica y cultural, por eso es un punto de ruptura, pero, a la vez, es lugar de encuentro, es intersección de rutas comerciales y zona de confluencia de ideas, valores y tecnologías de origen diverso” (Martner Peyrelongue; 1999).

En las últimas décadas, como consecuencia del impulso del nuevo modelo de producción y del gran desarrollo en tecnología, información y conocimiento, se produjeron importantes avances en materia portuaria en general, y en particular en el sistema de transporte fluvial – marítimo. En este sentido, Silvia Gorenstein (2005) señala al menos cinco (5) cambios sustanciales: i) la globalización de la economía, liderado por los grandes conglomerados multinacionales, aumentó sustancialmente el flujo de mercancías a través del transporte naviero, ii) la innovación de los contenedores – la base del desarrollo tecnológico portuario – permitió un mayor desarrollo del transporte intermodal, iii) la posibilidad de transportar a gran escala disminuyó los costos operativos aumentando la competitividad del transporte naval, y además los cambios técnicos y organizacionales han logrado disminuir el tiempo de permanencia de los barcos en los puertos, iv) los cambios en el modelo de gestión, incorporando fuertemente la participación privada, han aumentando la eficiencia de la actividad, pero también genera la necesidad de articular intereses que a veces pueden ser distintos (públicos vs privados) y v) el sistema global de transporte naval se conformó a partir de grandes puertos centrales

---

<sup>7</sup> Dentro del ejido urbano de Pico Truncado se encuentra la Planta experimental de Hidrógeno la cual se encuentra en la etapa de producción a baja escala.





(hub ports) que redistribuyen las cargas hacia la periferia o rayos (spokes) a puertos menores conformando el modelo logístico hub and spoke. En base a ello, resulta de interés, avanzar sobre los siguientes ejes:

- Las zonas de influencias internas y externas de los puertos (*Hinterland* y *Foreland*).
- Las ventajas y oportunidades del transporte naval a partir del modelo “puerta a puerta” (Intermodalismo).
- El desarrollo portuario

**Hinterland y Foreland de los puertos.** Una de las formas de precisar la importancia de un puerto, además de su ubicación estratégica, es la de dimensionar sus zonas de influencias internas y externas. La primera de ellas se refiere al territorio (definición de territorio incluido las actividades económicas) inmediato beneficiado por la existencia del puerto (hinterland). En tanto el foreland se refiere a los territorios o zonas (ciudades, regiones y países) que están conectados por el puerto, con los cuales se realizan los intercambios comerciales y culturales.

Las zonas de influencias dadas por el hinterland y el foreland de un puerto se ven afectadas por el modelo de producción reinante. En un modelo de economía cerrada y de sustitución de importaciones, como por ejemplo hasta mediados de la década 70 en la Argentina, los puertos en general, reducen sus actividades y pierden su posición dominante como centro de distribución. Bajo este modelo “el puerto estableció limitados vínculos con el exterior, en buena medida, se cerró a su foreland, o sea, a su zona de influencia externa y, al proceder de esta forma, debilitó simultáneamente su hinterland o zona de influencia interna” (Martner; 1999). Sólo aquellos puertos que exportaban materias primas tuvieron un mayor dinamismo, aunque muchas veces se constituyeron como enclaves, con pocas conexiones con las regiones interiores del país.

El modelo de producción actual, “economía en red”, le asigna un valor estratégico a la localización territorial de los puertos, ya que estos se convierten en nodos de enlace entre lo local y lo global. Como lo señala Martner (1999) “el puerto de la globalización no es terminal, sino “hub” o centro de procesamiento, distribución e integración de cadenas productivas fragmentadas internacionalmente. Pero lo que ha permitido la acción integradora del puerto actual, así como la vasta expansión de su zona de influencia territorial, es, básicamente, el desarrollo de los sistemas intermodales de transporte e información”.



**El intermodalismo.** Como se mencionó, la configuración de redes de producción y la necesaria distribución global revaloriza el rol de los puertos, convirtiéndolos en centro de distribución, y esto a su vez presenta un nuevo desafío que consiste en coordinar e integrar las distintas vías de comunicación, es decir garantizar la fluidez en la circulación de la producción a través del transporte marítimo y terrestre (y en ocasiones aéreo), de manera tal de eliminar las rupturas de carga y optimizar los costos, es decir gestionar el “intermodalismo”.

El intermodalismo, entonces, se encarga de analizar todas las vías de transporte entre los distintos puntos de la red de producción y comercialización y proponer las inversiones en infraestructura y los cambios en la normativa vigente para garantizar la conexión con el menor costo posible. Un elemento clave en el desarrollo del intermodalismo es la invención y las innovaciones del contenedor. “Esta es por excelencia la tecnología que permite integrar las redes de transporte terrestre con las redes marítimas. En la medida en que puede ser movido indistintamente por un camión, un ferrocarril o un barco, evita las rupturas de carga en las terminales portuarias” (Martner; 1999). Antes del intermodalismo el transporte de lo producido, en el mejor de los casos, podía ser de “puerto a puerto”, en la actualidad, y con una buena planificación, puede ser de “puerta a puerta”, es decir de la fábrica en el país de origen hasta la puerta en el país de destino, permitiendo de esta forma desarrollar una red global de transporte, convirtiendo a los puertos en verdaderos nodos centrales de recepción y distribución internacional (foreland), pero también la articulación entre las distintas regiones que conforman el hinterland.

**Desarrollo Portuario.** Las posibilidades del desarrollo portuario, en los términos en que lo plantea Estrada Llaquet (2004), es un aspecto central al considerar la actividad portuaria como eje desarrollo local. Las inversiones en infraestructura pueden estar orientadas a:

- a. Mejorar el impacto económico y social del puerto en el territorio, generando riqueza y empleo.
- b. Actuaciones de mejora y transformación en el frente marítimo (*waterfront*) con la ciudad y medidas asociadas al uso de estos espacios.
- c. Acciones de refuerzo y complicidad por parte de la ciudad hacia el puerto, en apoyo de su desarrollo y actividad, como puede ser el facilitar la disponibilidad de espacios para accesos, para nuevos desarrollos, calificación urbanística de áreas para desarrollos logísticos y de transporte vinculados al puerto, etc.

El desarrollo portuario puede ser la resultante de una decisión estratégica en el marco de un programa de desarrollo local, y en otras es una respuesta a exigencias exógenas (por ejemplo, el



crecimiento de la actividad, la evolución y el cambio tecnológico de los usuarios del puerto, la especialización de los puertos y de las terminales portuarias, las exigencias medioambientales y de seguridad y la presión de las ciudades)

### **Puerto Caleta Paula: Sus principales características**

El gobierno de la Provincia de Santa Cruz, en el año 1992, decidió la construcción del puerto Caleta Paula para lo cual invirtió en la ejecución de la primera etapa una suma aproximada a los \$52.000.000 y se inauguró en septiembre de 1998. Está ubicado a 3,5 Km al sur de la ciudad de Caleta Olivia, contando con un predio de 320 Ha (60 ocupadas, 20 designadas a la zona franca y 240 disponibles) frente al Mar Argentino, sobre el Golfo San Jorge, y en correspondencia con una caleta natural. Se trata de un puerto con poco más de 17 años de explotación y es identificado como un puerto multipropósito con una preponderante actividad pesquera. Algunas de las principales características del puerto conforman verdaderas ventajas “competitivas” respecto de otros puertos regionales. En este sentido, se menciona que al no ser un puerto natural se puede operar independientemente de las condiciones climáticas, siendo una gran ventaja para los armadores (dueños de los buques). El puerto alcanza 8 metros en marea baja y 14 en alta, con lo cual el ingreso no está sujeto a los niveles de la marea. Todo esto hace que el puerto Caleta Paula sea operable las 24 horas del día los 365 días del año.

Otra característica distintiva es su capacidad de atraque. Cuenta con 650 metros de frente de atraque en la parte central, más otros 140 metros complementarios, dotando al puerto de una capacidad operativa muy importante y entre las ventajas se destacan la posibilidad de dejar buques varios días en escala técnica sin que ello sea una complicación operativa. Además, el diseño de puerto incluye sectores separados por portones, lo que permite una mejor organización de los servicios con una clara delimitación de la zona primaria (control aduanero) y secundaria (atraque de la flota amarilla). Por último, se destaca que, al tratarse de un puerto relativamente nuevo, en su diseño se contemplaron detalles técnicos que los otros puertos regionales no lo tienen y que hacen a la seguridad en las operaciones, por ejemplo, las conexiones vías cañerías de los principales servicios (provisión de combustible, electricidad, agua, boca de descarga de sentina, etc.) a la zona de atraque, evitando de esta forma la circulación de camiones y personal en el área de trabajo.

Por último, y en función del desarrollo portuario, un aspecto muy positivo es la disponibilidad de un amplio predio (en actualidad, luego de la finalización de la etapa intermedia, se cuenta con más de 200 hectáreas) para proyectar cualquier emprendimiento sin que el espacio sea una limitación.



La gestión política estratégica (definición de políticas portuarias, inversiones, etc.) del puerto depende del poder ejecutivo provincial y se instrumenta a través de la UNEPOSC (Unidad Ejecutora Portuaria de Santa Cruz) en articulación con el Ministerio de la Producción. La fase operativa lo desarrolla la UNEPOSC a través de un Coordinador General de Puertos y en cada puerto se designa un responsable de administración, todos ellos son cargos políticos, es decir designado por el poder ejecutivo. La UNEPOSC se creó, a través del Decreto 1684, en el año 1992 con la finalidad de administrar y explotar los puertos provinciales transferido en ese momento por el gobierno nacional. Los puertos transferidos fueron: Puerto Deseado, San Julián, Punta Quilla (Puerto Santa Cruz) y Río Gallegos. Posteriormente en el año 1998 se inaugura la quinta terminal portuaria de la Provincia: el puerto de Caleta Olivia.

### **Características de la actividad portuaria**

El puerto Caleta Paula ofrece una serie de servicios portuarios, a través de la administración local y de las empresas privadas instaladas en el predio o radicadas en la zona, siendo los barcos destinados a la pesca sus principales usuarios / clientes. La UNEPOSC, a través de la administración local, gestiona los servicios administrativos legales y las autorizaciones y controles operativos de atraque de los barcos. Tiene además la potestad para explotar el puerto mediante el alquiler de los predios para otras actividades por ejemplo almacenamiento y distribución de combustibles y las plantas procesadoras de productos del mar. Las empresas y emprendimientos privados prestan servicios de talleres navales (el API y las pymes regionales), personales (buzos, seguridad, etc.) y complementarios (grúas, transporte, combustible, estiba, etc.).

### **El Astillero:**

La primera etapa del puerto Caleta Paula incluyó la construcción de un astillero, el cual luego fue concesionado a la empresa Astillero Patagónicos Integrales (API) para su explotación. API es la figura legal a través de la cual el grupo empresario Servicios Portuarios Integrados SA (SPI) opera en la zona. Además del astillero local, la empresa tiene su casa central en Mar del Plata y cuenta con otras sucursales las cuales se dedican a la construcción de barcasas, remolcadores y otros servicios portuarios. La empresa está organizada en función de los servicios que presta: a) reparaciones navales (trabajos de arenado, pintado, renovación de chapa y tuberías, etc.), b) Soldaduras (menores y complejas) y mecánica pesada (trabajos sobre el sistema de propulsión – hélice y eje portahélice – y maniobra – timón). A su vez, los empleados (alrededor de 20 estables) están asignados a esos sectores con las categorías de ayudante, oficial y oficial calificado de acuerdo a su formación y experiencia.



Por las características del mercado, el API tiene un “segmento cautivo” o al menos una posición dominante, básicamente por dos fuentes. 1) Muchos de las reparaciones navales, de acuerdo a la complejidad, solo pueden hacerse en el astillero (especialmente los trabajos en seco) y 2) la prefectura naval regula la actividad de la navegación a través del otorgamiento de certificados sobre las condiciones de los barcos, y el API es la empresa autorizada a realizar las verificaciones y reparaciones correspondientes<sup>8</sup>, a ello hay que sumarle que desde el gobierno provincial, al momento de otorgar los permisos de pesca, sugieren a los armadores, que los trabajos de reparación sean realizados en los astilleros radicados en los puertos santacruceños.

Actualmente, el astillero tiene una capacidad operativa para buques de hasta 800 toneladas y 60 metros de eslora, y ello implica una restricción a la actividad en relación a la cantidad y tipos de barcos que pueden requerir los servicios de reparación y mantenimiento naval. Con la finalidad de superar esta limitación, como así también diversificar la actividad con la fabricación de buques, se decidió realizar una importante inversión en conjunto entre la provincia de Santa Cruz y la concesionaria (SPI) para la construcción de una segunda etapa del astillero. El proyecto incluye la obra civil (movimiento de suelo para la ampliación del puerto) a cargo del gobierno provincial, y la instalación de una plataforma elevadora tipo sincrónica (Syncrolift)<sup>9</sup> y la ampliación de la base operativa con la instalación del equipamiento necesario para la reparación, ensamblamiento y fabricación de buques<sup>10</sup>. Actualmente la obra se encuentra suspendida como consecuencia de los importantes cambios producidos en la economía nacional, especialmente en materia cambiaria.

Es un proyecto estratégico, ya que en caso de concretarse la obra, el astillero se convertirá en el segundo más importante del país, ya que permitirá la operación en seco de buques de hasta 10.000 toneladas y hasta 160 metros de eslora y además, aumentará la cantidad de buques en reparación simultánea, ya que la nueva plataforma tiene un sistema de transferencia para 6 gradas cubiertas<sup>11</sup>.

El desarrollo del proyecto de ampliación y diversificación del astillero tiene, además de la cuestión política económica, al menos dos factores limitantes. En primer lugar, la imposibilidad de

---

<sup>8</sup> La prefectura otorga los certificados, por un tiempo determinado dependiente del tipo de embarcación, que las habilitan para poder navegar. Algunas de las inspecciones deben realizarse en seco. El API se inscribe en la administración del puerto y en prefectura como astillero y taller naval, ello lo habilita para realizar los informes y certificaciones de trabajos y reparaciones realizadas en los barcos.

<sup>9</sup> Syncrolift es una marca y un tipo de tecnología para el izaje o botar los barcos. Puede describirse como un montacarga formado por vías (Sistema Railway) y una plataforma sobre la cual se ubica el barco para izar. Tractionado por motores sincrónicos que tienen la particularidad de que no consumen mucha energía pero que necesita una potencia inicial muy importante.

<sup>10</sup> Las autoridades entrevistadas señalaron que el acuerdo firmado entre el gobierno provincial y la empresa Servicios Portuarios Integrales SA estipula una inversión de 57 millones de dólares y un plazo de obra de 36 meses. Actualmente se encuentra suspendida por cuestiones económicas. Se estima que la obra avanzó un 10%.

<sup>11</sup> En la actualidad solo se puede intervenir en un solo buque de hasta 800 tn y 60 mts ubicado sobre la plataforma de izaje, con el nuevo equipamiento se estima que se podrá reparar hasta 6 barcos al mismo tiempo de hasta 10.000 tn y 160 mts (el sistema de transferencia permite sacar un buque de la plataforma y depositarlo en una de las 6 gradas de trabajo que estarán ubicadas en un galón de 132 metros ancho, 80 de largo y 35 de alto).



contar con la potencia energética necesaria para que funcione el syncrolift<sup>12</sup>, y esto depende de la obra de conexión de Caleta Olivia, o al menos la zona industrial y portuaria, al interconectado nacional<sup>13</sup>. Y por otro lado, también a igual que en el resto de la actividad portuaria, el segundo aspecto a solucionar es la falta de agua dulce, ya que cada vez que se extrae un barco a la zona seca de intervención es necesario limpiarlo en profundidad. Una de las alternativas que están estudiando en conjunto con el gobierno provincial es la instalación de una planta potabilizadora de ósmosis inversa.

### **Barcos pesqueros: los principales clientes.**

Como se destacara anteriormente, los barcos destinados a la pesca son los principales usuarios / clientes de los servicios portuarios ofrecidos en el puerto Caleta Paula, siendo los Flota Pesquera Amarilla (rada ría) y los Congeladores Tangoneros los que operan con mayor frecuencia. Los primeros, son barcos chicos con una capacidad de 250 a 300 cajones, operan en forma diaria y su producción es fresco de merluza. En el puerto de Caleta Olivia operan unos 15 / 20 barcos y son quienes generan mayor movimiento directo (armadores y marinería) e indirecto (estibadores, camiones, procesamiento de la pesca, etc). Los Tangoneros son barcos congeladores que, a través del sistema de arrastre con tangones, pescan langostinos con una producción (cajas de langostinos preparados para la exportación) promedio de 100 toneladas por marea. En el puerto operan entre 15 buques, cada marea dura en promedio 15/20 días y la actividad (zafra) es estacional. Esta modalidad depende básicamente de la veda que establezcan los organismos de control provincial (Santa Cruz y Chubut) o nacional dependiendo de la jurisdicción del área de pesca. En general la temporada son seis o siete meses desde abril de cada año. También operan en el puerto, pero en forma esporádica, los fresqueros de altura y los poteros. Los fresqueros son embarcaciones medianas-grandes de 25 metros con una capacidad de 1800 cajones dedicado a la merluza y langostinos. Operan en el puerto 6 barcos y cada marea dura 2 / 3 días. Por su parte los poteros son grandes barcos dedicados a la captura de Calamares con una producción (pastillas de calamar) promedio de 300 toneladas por marea, cada marea dura 30/40 días y en el puerto operan 4 barcos.

### **El empresariado.**

Actualmente en el Puerto Caleta Paula operan en forma normal y habitual un poco más de 60 empresas, de las cuales casi el 70% son PyMEs regionales y locales, destacándose los 15 armadores de

---

<sup>12</sup> La gerencia de la empresa a cargo de la explotación del astillero destaca que, si bien es cierto la nueva plataforma proyectada, durante su operación, tiene un consumo estándar, no obstante ello, al momento del arranque o de iniciado la operación, tiene un elevado consumo, capacidad que hoy no puede ser suministrada.

<sup>13</sup> Con la incorporación de Río Gallegos al Sistema de Interconectado Nacional a mediados de noviembre de 2014, en la infraestructura energética de la provincia quedo conformada con una red central de 500kv que va desde Puerto Madryn (Chubut) hasta el paraje La Esperanza (Santa Cruz), pasando por Pico Truncado y Piedrabuena. Una red de 220kv desde Esperanza a Río Gallegos y de 132kv desde Esperanza a El Calafate y desde Pico Truncado a Puerto Deseado y Las Heras – Perales. Se encuentran en ejecución una red de 132kv de Pico Truncado a Caleta Olivia y desde Piedrabuena a San Julián y Gregores (Fuente Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios).





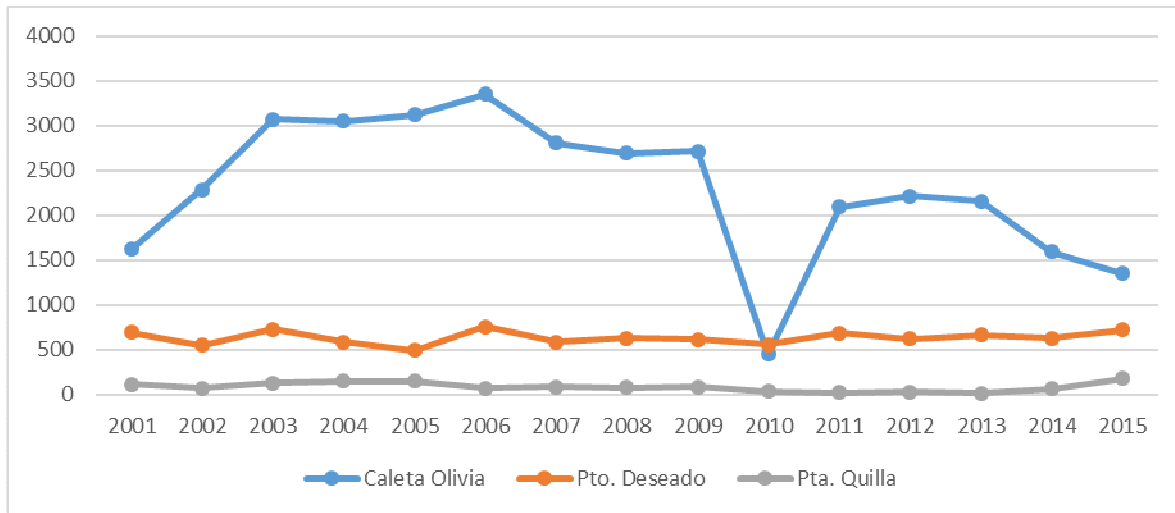
rada ría (flota amarilla) y los servicios de taller naval. 15% son grandes empresas dedicadas básicamente al procesamiento de pescado, almacén y distribución de combustible, armadores de fresqueros y el astillero (API taller naval). Las empresas restantes son emprendimientos de servicios personales (buzos, administración, seguridad, etc.) y servicios complementarios (grúas, camiones transporte de agua, etc.). En relación al origen del capital de las empresas, casi el 80% son de capitales locales o regionales (básicamente patagónicos: Caleta Olivia, Puerto Deseado, San Julián, Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn, etc.). De las PyMEs cuyos propietarios son de la región, la gran mayoría han consolidado su trabajo en este puerto.

### **Evolución de la Actividad Portuaria**

La provincia de Santa Cruz tiene, bajo la administración de la UNEPOSC, 5 (cinco) puertos<sup>14</sup> y en 3 (tres) de ellos (Puerto Deseado, Caleta Olivia y Punta Quilla) se desarrolla la mayor parte de la actividad portuaria. Si tomamos en cuenta la cantidad de veces que ingresan los barcos y buques a los muelles, observamos (en el gráfico 1) que Caleta Paula representa el mayor movimiento portuario, con un promedio de los últimos 15 años, de 2306 amarres, seguida por Deseado con 635 y Punta Quilla con 87. En cada puerto están radicados armadores que operan en forma habitual y periódica (flota amarilla, congeladores, buque tanque, etc.) y cada vez que atracan los barcos (por diferentes motivos, no solamente por cargas y descargas) se registra como una operación. A su vez, cada operación genera diferente nivel de actividad (en términos de personal involucrados, horas de trabajo, valor de la mercadería, tamaño de la flota, etc.) siendo la más representativa el movimiento total de mercadería. Si tomamos en cuenta esta última variable (gráfico 2), en Deseado se desarrolla el mayor nivel de actividad portuaria de Santa Cruz, con un promedio de los últimos 15 años de 246.755 toneladas de mercadería (removido entrada y salida), seguida por Caleta Olivia con 63.614 tn y Punta Quilla con 38.407 tn. En proporción, y en el mismo período analizado, Puerto Deseado representa el 71% del total de actividad de los tres puertos (dato que se podría extrapolar al nivel total de la provincia), Caleta Olivia el 18% y Quilla el 11%.

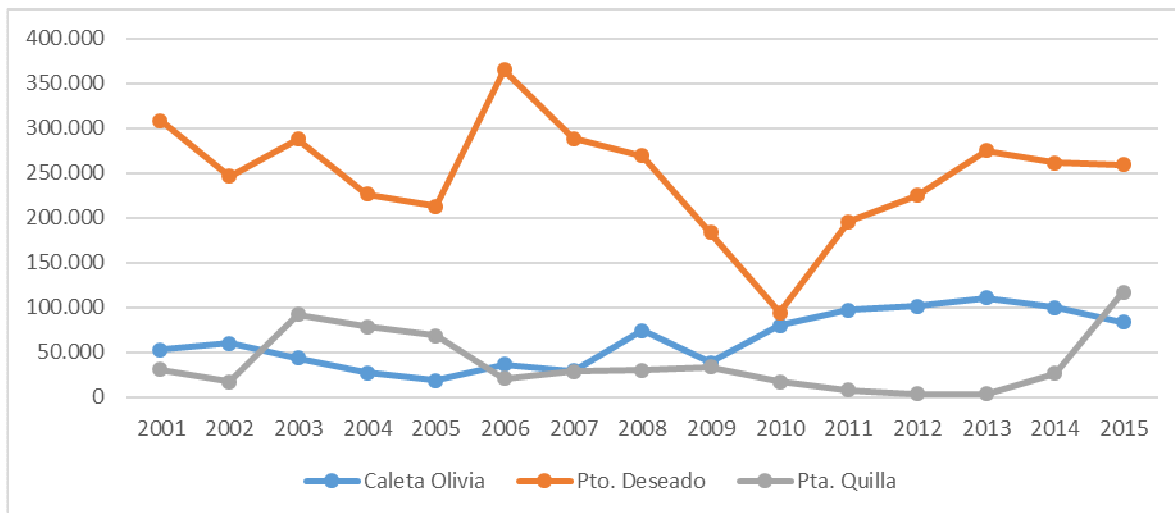
#### **Gráfico 1. Total de operaciones de barcos y buques por años (2001-2015)**

<sup>14</sup> Santa Cruz cuenta, además, con la terminal de Punta Loyola (nacional en concesión privada). Puerto mineralero petrolero



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Control Operativo - UNEPOSC.

Gráfico 2. Total de movimiento de mercadería en toneladas por años (2001-2015)



Fuente:

Elaboración propia sobre datos de Control Operativo - UNEPOSC.

La diferencia, planteada en el párrafo anterior, respecto de la cantidad de operaciones y la cantidad de mercadería movilizada, responde a los tipos de barcos y buques (y consecuentemente al tipo de actividad) que operan en cada puerto. El gráfico / tabla 3 muestra con un mayor grado de detalle la cantidad y tipo de barcos que operan en las terminales portuarias en cuestión. En Deseado, si bien es cierto en los últimos años hubo una disminución en la cantidad de intervenciones en muelle, no obstante ello, se desarrollan múltiples operaciones, salvo los barcos fresqueros de altura, operan una cantidad importante de congeladores, de transporte y logística para exportación e importación (mercantes y portacontenedores) y otros (cruceros, tanques, remolcador, etc.). En Punta Quilla la operación se circunscribe únicamente a mercantes y remolcadores.



Particularmente la evolución de la actividad del Puerto Caleta Paula, en los últimos años, es irregular y es complejo su análisis ya que depende de varios factores entre los cuales podemos destacar:

- Pesca: La veda programada, especialmente de la pesca de langostino, genera una suspensión de entre tres y cuatro meses de la actividad.
- Ampliación del puerto: En el año 2010 se culminó con la segunda etapa del puerto aumentando su capacidad operativa en 290 mts más de muelle (150 frente y 140 lateral frente al astillero). Al respecto se debe mencionar que no hay indicadores que muestren un incremento de la actividad como consecuencia de la inversión realizada.
- Prospección Sísmica: durante el segundo semestre del 2009, la operadora Pan American Energy en el marco del proyecto “Aurora”, llevo adelante la prospección sísmica 3D en unos 1700 Km2 de la Cuenca del Golfo San Jorge con perspectiva de producción off-shore, y si bien es cierto no hay una opinión unánime sobre sus consecuencia en la pesca, lo concreto es que posteriormente a la intervención se produjo una emigración del recurso ictícola disminuyendo sustancialmente la actividad por un periodo superior a los 16 meses (desde noviembre de 2009 a marzo del 2011).
- Planta Petrobras: En el 2006 la empresa Petrobras construyó una importante planta de almacenamiento de combustible liviano (nafta y gasoil), la cual genera un impacto positivo en el movimiento portuario, ya que anualmente se realizan unas 20 operaciones con un buque tanque con capacidad de abastecimiento de 15 millones de litros. El combustible se distribuye vía terrestre hacia la zona sur de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

**Gráfico 3. Total de operaciones por tipo de barcos y buques y por año (2001-2015)**



Puerto	Caleta Olivia				Puerto Deseado				Punta Quilla			
	Año/Tipo	Fresq.	Cong.	Log.	Otros	Fresq.	Cong.	Log.	Otros	Fresq.	Cong.	Log.
2001	1287	192	16	131	557	0	117	21	0	61	7	49
2002	1865	294	10	115	9	401	122	20	2	32	8	33
2003	2699	255	3	115	68	514	130	20	0	26	10	95
2004	2791	164	1	99	86	369	110	19	3	0	2	146
2005	2943	56	0	121	143	226	103	20	0	3	1	147
2006	3099	148	0	106	126	510	106	18	0	12	0	62
2007	2560	147	0	103	81	401	81	23	9	4	2	74
2008	2419	152	0	125	93	436	70	29	23	0	2	57
2009	2407	167	0	140	100	432	59	25	0	0	2	83
2010	186	139	0	126	112	382	35	27	1	0	3	32
2011	1761	192	0	142	124	481	34	49	0	0	7	15
2012	1896	155	0	163	62	496	30	33	0	2	4	24
2013	1869	164	0	123	2	587	26	47	0	0	1	12
2014	1330	148	0	119	1	532	21	76	0	0	0	63
2015	994	198	0	156	1	586	31	107	0	1	11	167

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Control Operativo - UNEPOSC.

Fresq.: Fresqueros costeros y de altura. Cong.: Congeladores (Tangoneros, Poteros, Arrastreros y Palangreros). Log.: Transporte y Logística (Mercantes y Portacontenedores). Otros: Incluye Buques Tanques, Remolcadores, Cruceros, Prefecturas, etc.

- Durante el periodo comprendido entre 2000 y 2004 se dieron los mayores niveles de actividad en el puerto de Caleta Olivia. El motivo principal fue la vigencia del último tramo de la ley reembolsos a las exportaciones en puertos patagónicos

De acuerdo al movimiento portuario (datos de entradas y salidas que la administración del puerto registra en forma sistemática) se pueden confirmar algunos datos y tendencias manifestadas por los entrevistados, por ejemplo:

- Si bien es cierto es un puerto multipropósito no obstante ello la gran mayoría de los barcos que operan están dedicados a la pesca de merluza y langostino. Si consideramos el 2015 (gráfico 4) del total de buques ingresados (1348) el 89% son pesqueros (955 flota amarilla, 63 fresqueros de altura, 196 tangoneros, 1 palangrero y 1 potero) y el 10% restante de las operaciones correspondieron al remolcador (106), al buque tanque (22) y otros (prefectura, etc.), los cuales no presentan un importante movimiento de servicios complementarios. Además, quién

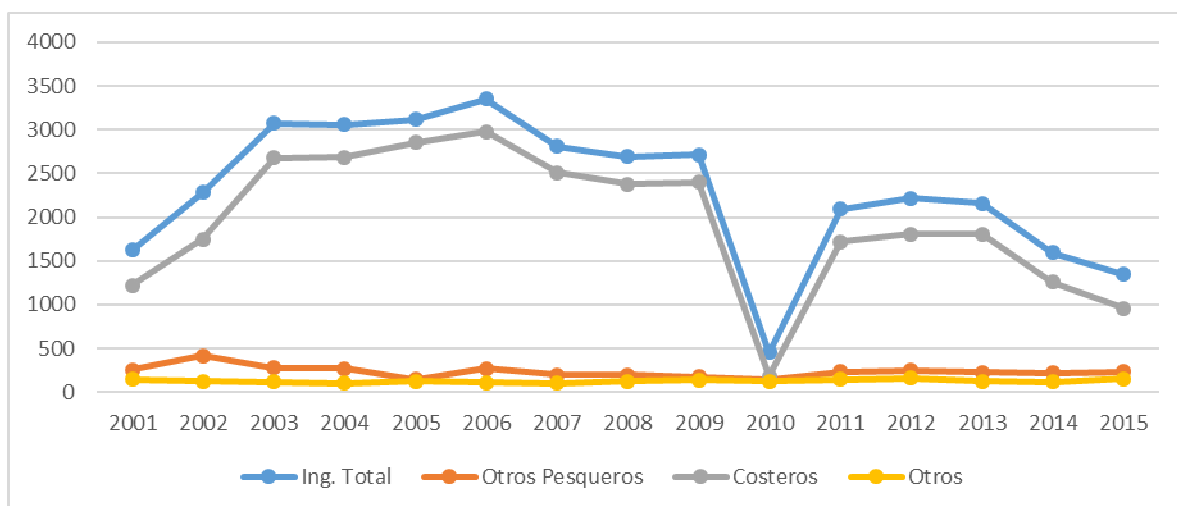
dinamiza la actividad diaria del puerto son los barcos fresqueros costeros, ya que del total del ingreso de barcos pesqueros (1192), los artesanales representan el 80% (955).

- Hasta el año 2006 el puerto trabajó a pleno, fundamentalmente por la abundancia de recursos ictícolas (operaron hasta 975 costeros, 124 de altura, 265 tangoneros, 31 poteros por año) y por el aprovechamiento, por parte de los armadores, de último tramo de la ley de reintegro por uso de los puertos patagónicos para la exportación (ingresaron hasta 16 mercantes y 6 portacontenedores por año). A partir de momento, comienza una marcada disminución de la actividad conforme se observa en el gráfico 5, siendo el 2015, a excepción del 2010, unos de los años de menor nivel de movimiento portuario.

- En el 2010 se refleja la abrupta baja en la actividad del puerto como consecuencia de suspensión de la pesca (debido a la migración del recurso ictícola por la prospección sísmica realizada en la zona).

- Por otro lado, y para reafirmar el hecho que se trata de un puerto pesquero, se observa la dependencia del nivel de actividad del puerto con el nivel de actividad de los barcos de pesca artesanal (flota amarilla).

**Gráfico 4. Total de operaciones de barcos y buques por años. Caleta Olivia 2001-2015**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Control Operativo - UNEPOSC.

Respecto de la capacidad ociosa del puerto, planteada en términos de posibilidades estructurales para incrementar la actividad, no se cuenta con datos precisos más allá de las estimaciones de los



entrevistados, no obstante ello, se puede señalar que, por ejemplo, en el 2006 (el año de mayor nivel de actividad) atracaron 3353 barcos (con más del 90% fresqueros costeros y de altura cuya marea dura de 1 a 3 días) y la capacidad de atraque del puerto era de 450 metros. En el 2010 se amplía la capacidad operativa a 820 mts, es decir más del 80%. Sin embargo, en el 2015 operaron 1348 barcos (con el 74% de fresqueros), es decir que disminuyó, respecto del 2006, un 60% en nivel de trabajo en muelle, con lo cual el puerto presenta una importante capacidad de infraestructura para aumentar la operatoria portuaria.

### **A modo de cierre (Conclusiones Preliminares y Discusión)**

Como señalan los autores de referencia para este trabajo académico, el actual modelo de acumulación de capital (producción flexible, mundializada y en red, entre otras características), crea nuevos desafíos y oportunidades para los puertos como vías de comunicación y distribución de bienes (productos, insumos, equipamientos, etc.), tecnología, información y conocimiento. Los principales puertos del mundo (por su ubicación estratégica, su nivel de actividad, su experiencia portuaria, su tecnología e infraestructura de servicios portuarios) se conforman en hubs (centros) donde se recepciona, procesa y distribuye la producción global, ya sea otros puertos centrales o regionales / periféricos, que a su vez también se conforman en centros a partir del cual se redistribuye (la producción) por vías terrestres (modelo hub and spoke). El desarrollo en las comunicaciones es el resultado de los importantes avances tecnológicos en materia portuaria (el intermodalismo, infraestructura portuaria, sistemas de navegación, diseños de buques, etc.), el cual se complementa con el estudio de las zonas de influencias internas y externas de los puertos (*Hinterland y Foreland*).

Como señalara en los apartados anteriores, el puerto Caleta Paula, desde el punto de vista técnico, tiene importantes ventajas comparativas, en relación a los demás puertos de la región, como para consolidar su oferta de servicios portuarios (ya sea para los barcos de pesca, mercantes, cruceros, de transporte, etc.). Además, presenta las condiciones y potencialidades como para conformarse en un centro complementario de distribución de la producción regional. No obstante ello, se observa una limitada incidencia en el perfil productivo regional, escasa generación de renta y una marcada falta de integración con la ciudad. Esto último, podría ser la resultante de diferentes aspectos entre los cuales podemos mencionar los siguientes: a) Se trata de un puerto “puesto” en una ciudad con un perfil productivo mediamente definido (la actividad hidrocarburífera, aunque cada vez más se pone en duda esta afirmación), b) es un puerto relativamente joven ya que opera desde hace pocos años (desde 2000) como para consolidarse como actividad central o al menos complementaria a la extracción de hidrocarburos, c) Poca tradición portuaria en la ciudad y particularmente en los actores involucrados





(empresarios, empleados, autoridades, educación y el sector de ciencia y tecnología) y d) la ausencia de políticas públicas locales y provinciales tendientes a fortalecer la actividad, su vínculo con la sociedad y su rol en el desarrollo local. Esta descripción refuerza la remanida frase “*es una ciudad con puerto y no una ciudad portuaria*”

Las proyecciones y perspectivas sobre la actividad portuaria, en general, son positivas, pero estas se sustentan más en las potencialidades del puerto que en hechos concretos. Integrar el puerto a la red de logística nacional e internacional y de esta forma diversificar la actividad portuaria local, sigue siendo un gran desafío. En este sentido, y con la finalidad de determinar su factibilidad, se realizaron (las autoridades portuarias) diferentes estudios y relevamiento de datos, destacándose algunas conclusiones preliminares, a saber:

- El principal inconveniente que se debe superar, y que excede a la gestión del puerto local, es la ausencia de servicio de cabotaje, es decir empresas que se dediquen al transporte de carga mediante buques portacontenedores que estén interesados en cubrir la plaza local. Esto se debe básicamente a que no son muchas las empresas que brindan este servicio y las existentes operan en plazas con mayores niveles de actividad. La rentabilidad del servicio radica en la operación con grandes escalas de carga y en forma regular. Se requiere de una exhaustiva coordinación de grandes volúmenes de carga con origen y destino (esto se debe a los altos costos por día de operación en los puertos).
- Respecto de las cargas (salidas) que pueden utilizar el puerto como centro de distribución se destacan la producción de frutas finas especialmente de Los Antiguos, los productos de mar con destino a exportación y en menor medida cemento (de la Planta de Pico Truncado)<sup>15</sup> y material reciclado (para ello se requiere poner en funcionamiento la planta de reciclado local).
- Respecto de las cargas (entradas) con destino al puerto local, para su posterior distribución terrestre en la región (especialmente a la zona norte de Santa Cruz) se destacan los insumos, materiales y equipamientos destinados a la actividad petrolera<sup>16</sup> y los materiales para la construcción destinado a la venta minoritaria regional<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Actualmente el cemento que se produce en Pico Truncado se distribuye desde el puerto de Comodoro Rivadavia. Se destaca además que el gobierno provincial aportó 36 millones de pesos para la construcción de la planta y las autoridades del puerto local señalan que plantearon esta situación a la empresa Petroquímica – la productora de cemento – quienes manifestaron que utilizan el puerto Caleta Paula porque no dispone del servicio de transporte de carga.

<sup>16</sup> De acuerdo a los datos suministrados por las autoridades portuarias, se estima que por día circulan por las rutas regionales (aumento del riesgo vial y el deterioro de las rutas) un promedio de 10 camiones con insumos, materiales y equipamiento destinado a la actividad petrolera. Se estima que el costo por contenedor desde Buenos Aires a Puerto Santa Cruz vía terrestre es de 3.600 u\$s, mientras que por vía marítima es de 1.600 u\$s. A ello habría que sumarle los costos operativos de grúa y transporte, sin embargo el costo es menor en un 30 o 40%.

<sup>17</sup> Empresarios dedicados a la venta de materiales para la construcción plantearon como alternativa transportar sus cargas (cemento, ladrillos, etc.) a través del puerto disminuyendo de esta forma los costos y que eventualmente se reflejaría en los precios finales. Para ello se requiere de servicio de transporte de cabotaje nacional con buques multipropósito (arriba transporta contenedores y abajo están las bodegas) de 100 a 120 metros de eslora.



En este proceso es importante el perfil del empresariado. Al respecto, se observa, en general, una composición limitada de empresarios dedicados a la actividad portuaria. En otros términos, un escaso interés por parte del empresariado regional (de diferentes rubros) para, al menos, analizar costos / beneficios asociados a los emprendimientos del sector portuario. Los motivos son diversos, entre los más predominante se destacan la falta de conocimiento sobre la actividad y la diferencia en los márgenes de rentabilidad respecto de la actividad petrolera (también incide en la mano de obra especializada por la diferencia en los sueldos. Por ejemplo, en el astillero se capacitan o certifican sus oficios y luego dejan la empresa para ingresar a una petrolera). Ello implica un gran desafío, para la administración del puerto, en difundir el trabajo que se realiza en el recinto portuario (el potencial de negocios) e involucrar a nuevos empresarios locales, para ello podrán hacer uso de herramientas tales como el análisis de la cadena de valor.

Respecto de los déficits, que a su vez son debilidades o desalientan el uso del puerto, la falta en el suministro de agua potable es la más relevante, ya que es un insumo importante para la operatoria, especialmente para los barcos pesqueros. Si bien el puerto cuenta con tres grandes tanques de reserva (uno de los cuales se usa con agua salada para alimentación de los sistema de seguridad contra incendios), la provisión por parte de la empresa Servicios Públicos es restringida, y esto ocasiona problemas operativos aumentado los costos, ya que deben contratar servicios extras de transporte de agua y también el aumento en la cantidad de horas necesarias para dejar los barcos en condiciones para la próxima jornada laboral. La posible solución que están analizando las autoridades portuarias es la construcción de una planta de osmosis inversas, pero con pocas expectativas al momento ya que se trata de una inversión importante que debe realizar el gobierno provincial, que a su vez también está comprometido con la solución del problema del agua con la ciudad.

Para finalizar, pretendemos dejar planteados tres cuestiones, a efectos de reflexionar sobre la temática analizada, a saber:

i) Desafío de la Gestión Estratégica

Uno de los principales desafíos que tiene la administración central, en este caso el gobierno provincial a través de la Unidad Ejecutora Portuaria UNEPOSC y del Ministerio de la Producción, es consolidar el servicio portuario como una actividad económica que incluya cada vez más actores individuales y colectivos, a través de una gestión que en sus objetivos incluya, entre otros, los siguientes: A) promover la integración del puerto con la comunidad por medio de acciones como por ejemplo: incluir al puerto en la agenda turística, realizar visitas guiadas a los alumnos de los niveles



primario, secundario y estudios superiores, diseñar un programa extra curricular con acreditación para los colegios secundarios, institutos y universidades, establecer una fiesta popular relacionada con el puerto o la pesca, conformar una agenda en común con otros actores sociales (Agencia de Desarrollo, Centro de investigación, Uniones vecinales y ONG's, etc. B) Fortalecer la articulación del puerto con otras actividades económicas como por ejemplo con la extracción de hidrocarburos, con el desarrollo de la zona franca industrial Caleta Olivia o también dentro de la misma actividad con otros puertos de la región. C) Evaluar las posibilidades de diversificación a través de servicios portuarios no explotados, por ejemplo, la conformación de un centro de distribución de carga y descarga de transporte nacional e internacional (con la aplicación de la ley de reintegro de puertos patagónicos y los servicios de cabotaje a través de portacontenedores) o servicios navales especiales a través del astillero. D) Promover el desarrollo y consolidación de un empresario regional que pueda capitalizar las oportunidades asociadas a la cercanía de un puerto a través de acciones, como ejemplo, el diseño de un programa de capacitación y formación empresarial, un programa de asesoramiento y monitoreo, un programa de financiamiento, entre otros planes de acción.

ii) Desafío de la Inversión en infraestructura

Para poder consolidar la actividad portuaria es necesario elaborar un ambicioso plan de inversión en infraestructura complementaria al menos en tres ejes, 1) Provisión de agua dulce: a igual que en la ciudad de Caleta Olivia, el puerto tiene dificultades con la provisión de agua necesaria para brindar los servicios navales. Una de las posibles soluciones, y que se podría utilizar el conocimiento y la experiencia actual, es la construcción de una planta de ósmosis inversa u otra tecnología de tratamiento del agua (investigadores UNPA UACO están realizando estudios de factibilidad para la construcción de una planta experimental de desalinización). 2) Retomar el plan de inversión iniciado por el SPI y el gobierno provincial con la finalidad de ampliar la capacidad de intervención del astillero a través de la instalación de una plataforma elevadora tipo sincrónica (Syncrolift) y la construcción de hangares de disposición de los buques y 3) Conectar el puerto al interconectado nacional de energía, ya que el proyecto del astillero o cualquiera otra actividad a desarrollar en el recinto portuario requiere energía.

Con estas inversiones se incrementará sustancialmente el nivel de actividad en el puerto, con lo cual se generarían nuevas oportunidades para el empresariado y el mercado laboral, siendo necesario la intervención de los actores sociales involucrados (gobierno local y provincial, Agencia de Desarrollo, Oficina de Empleo, Cámaras empresariales, etc.) para estas sean capitalizadas a nivel local. Los posibles ejes de trabajo pueden ser el análisis de la cadena de valor para identificar posibles nichos de mercado (en actualidad la mayoría de herramientas, insumos y equipos especializados se compran en



otras localidades y muchas de ellas podrían ser comercializadas por empresarios locales, por ejemplos redes, etc.) y la capacitación laboral en servicios navales.

### iii) Desafío de la Innovación y el Desarrollo

La productividad y la competitividad en la actividad económica es clave para el desarrollo local. El conocimiento y la tecnología son claves para la productividad y la competitividad. La investigación, el desarrollo y la innovación son claves para generar nuevos conocimientos y tecnologías aplicables a la actividad. Partiendo de esta premisa, queda planteado el gran desafío que tienen el estado (especialmente el poder ejecutivo y legislativo), los empresarios y el sector de ciencia y tecnología relacionado con la actividad portuaria para conformar y consolidar un espacio de trabajo donde se pueda establecer una estrategia integral para el aprovechamiento del recursos costeros y marítimos existentes. Este enfoque integral debería, al menos, incluir i) La optimización de los servicios portuarios actuales a través del uso de la tecnología, ii) la promoción de investigación aplicada al territorio, iii) La capitalización de experiencias exitosas y iv) El estudio y financiamiento de nuevos emprendimientos productivos (ya sea para agregar valor a la producción actual, aprovechar los residuos de la actividad, o generar nuevos proyectos a partir de los recursos costeros y marítimos hasta ahora no aprovechados).

**En definitiva, el Puerto Caleta Paula tiene posibilidades (concretas y potenciales) y limitaciones (Estructurales y coyunturales) para consolidarse como una actividad económica clave para el desarrollo local. Depende de los actores sociales involucrados y como estos pueden conformar una agenda común de trabajo para superar las restricciones y capitalizar las oportunidades del desarrollo.**

### Referencias Bibliográficas

- Albuquerque, Francisco (1997); Capítulo 28, Metodología para el desarrollo económico local. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 1997.
- Albuquerque, Francisco (2004); “El enfoque del desarrollo económico local”; Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad. Programa Área-OIT en Argentina-Italia Lavoro. Bs. As.
- Albuquerque, Francisco (2001), La importancia del enfoque del desarrollo económico local en Madoery, Oscar y Vásquez Barquero, Antonio (eds.): Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local, (Rosario, Editorial Homo Sapiens).
- Arroyo, Daniel (2002); “Los ejes centrales del desarrollo local en la Argentina” Mimeo. Material curso de postgrado “Desarrollo local y economía social”; FLACSO; Argentina.



- Castell, Manuel (2002); “Tecnologías de la Información y la Comunicación y Desarrollo Global”; Revista de Economía Mundial N° 7; Huelva, España – pag. 91 - 107
- Catenazzi, A. y Reese, E. (2000). La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Planes y Programas Participativos N° 20. IIED – AL – América Latina, Bs As.
- Estrada Llaquet, José Luis (2004), “El desarrollo portuario y la ciudad. Ingeniería y Territorio. Frentes marítimos”, en (I.T.) N° 67.
- Gorenstien, Silva (2005), “Nuevas institucionalidad y proyección local tras la privatización portuaria argentina. Los casos de Bahía Blanca y Rosario”, en Revista Eure (Vol. XXXI N° 92), Pág. 105-122, Santiago de Chile.
- Martner Peyrelongue, Carlos (1999), “El puerto y la vinculación entre lo local y lo global”, en Revista Eure (Vol. XXV N° 75), Pág. 103-120, Santiago de Chile.
- Rofman, Alejandro (2001), “Las economías del interior. Una estrategia para enfrentar la crisis”, en *Revista Enoikos*, n° 19, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Año IX, noviembre 2001.
- Salvia, Agustín (1999), “Sectores que ganan, sociedades que pierden. Proceso y balance general”, en Agustín Salvia (comp.), *La Patagonia de los noventa: sectores que ganan, sociedades que pierden*, Buenos Aires, UBA, UNPA, Editorial La Colmena.
- Uribe Echevarría, Francisco (1990), “Desarrollo Regional en los años noventa”, en Carlos de Mattos, Albuquerque Llorens, *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano